

Rezensionen

Franz-Xaver Kaufmann / Giandomenico Majone / Vincent Ostrom, with Assistance of Wolfgang Wirth (Eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project* (de Gruyter Studies in Organization 4). Berlin/New York: Walter de Gruyter 1986.

1. Der Ertrag des von *Franz-Xaver Kaufmann* für das Bielefelder Zentrum für interdisziplinäre Forschung konzipierten Projekts „Steuerung und Erfolgskontrolle im öffentlichen Sektor“ ist eindrucksvoll: 26 Autoren aus 7 Ländern und fast so vielen wissenschaftlichen Disziplinen haben sich nach einem Jahr intensiver gemeinsamer Diskussionen in Bielefeld weder heillos auseinandergestritten, noch sind sie resignierend ihre jeweils eigenen Wege gegangen, sondern sie haben sich zu einer gemeinsamen Publikation von mehr als 800 Seiten zusammengefunden, die mehr sein will und mehr ist als die bloße Buchbinder-Synthese eigenständiger und eigensinniger Beiträge. Niemand wird dies für selbstverständlich halten, aber man muß ähnliches schon einmal versucht haben, um ahnen zu können, wieviel Energie, Sensibilität und freundliche Unerbittlichkeit dafür gebraucht wurden.

Freilich haben es die Herausgeber auch dem Leser, oder jedenfalls dem Rezensenten, nicht leicht gemacht: Die 37 Kapitel wollen gelesen sein – und nicht alle Autoren gehören – wie sollte es auch anders sein – zu den Meistern der englischen Stilistik. Trotz vielfältiger Danksagungen für freundschaftliche Hilfen beim sprachlichen Ausdruck erschließt sich der Sinn mancher Passagen doch erst nach der versuchsweisen Rückübersetzung ins Deutsche – und gelegentlich bleibt er auch dann noch dunkel. Aber das sind Ausnahmen, die bei einem multinationalen und multidisziplinären Projekt wohl in Kauf genommen werden müssen.

Ein zweites Problem folgt unmittelbar aus der Entscheidung der Herausgeber für eine systematisch-handbuchartige Struktur des Bandes. Ihnen ging es – wie Kaufmann in seinem Einleitungsaufsatz verdeutlicht – um den Versuch, die Funktionsweise des öffentlichen Sektors im ganzen darzustellen und zu erklären. Orientiert an so großen theoretischen Integrationsleistungen, wie sie in den Werken von Dahl und Lindblom (1953), Karl Deutsch (1963) oder Amitai Etzioni (1968) erreicht wurden, ging es den Herausgebern offenbar um weit mehr als um einen wissenschaftlich interessanten „Reader“. Unter dem Eindruck einer zunehmenden Desorientierung des konventionellen Verständnisses des öffentlichen Sektors ging es ihnen vielmehr um den möglichen Beitrag der Sozialwissenschaften zum Selbstverständnis und damit zur Möglichkeit der Selbststeuerung moderner Gesellschaften: „Most of our conventional thinking about public and private, about planning and markets, etc., has been made obsolete by the processes of historical evolution and change. This volume should be understood as a search for the new conceptions that we need“ (*Kaufmann*: 16–17).

ARSP (Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie), Bd. LXXIII/4 (1987)
© Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, Sitz Stuttgart

Der Einleitungsaufsatz und das Vorwort der Herausgeber enthalten einige Hinweise auf die Schwierigkeiten, mit denen zu rechnen war, wenn ein so anspruchsvolles Programm nicht von einem einzelnen oder von zwei kongenialen Co-Autoren in Angriff genommen wird, sondern von einer so großen und heterogenen Gruppe von Wissenschaftlern, wie sie in Bielefeld versammelt war. Bei allem guten Willen auf allen Seiten und bei aller Bereitschaft zur Diskussion ist es doch schwer vorstellbar, daß der hier angestrebte Grad an konzeptioneller Integration durch die „freiwillige Selbstkoordination“ im Bielefelder Kollegium hätte erreicht werden können. Wenn dennoch mehr erreicht wurde, als man füglich hätte erwarten können, so lag der Preis dafür offenbar in der Einschränkung der Kollegialität. Deutlicher gesagt: Man gewinnt bei der Lektüre den Eindruck eines Nebeneinander von zwei deutlich unterschiedenen Klassen von Beiträgen: Da stehen auf der einen Seite die „freien Arbeiten“ der Senior Fellows, die Themen bearbeiten, über die sie immer schon einmal schreiben wollten (oder gelegentlich: über die sie schon immer geschrieben haben). Sie werden ergänzt durch „Auftragsarbeiten“ der Junior Fellows, die jene Themen zu bearbeiten hatten, die nach der Vorstellung der Herausgeber oder auch der Gesamtgruppe im Rahmen eines systematischen Gesamtkonzepts eben auch bearbeitet werden mußten. Gegen eine solche Lösung eines andernfalls gewiß unlösbaren Problems wäre nichts einzuwenden, wenn es nicht deutliche Qualitätsunterschiede zur Folge hätte. Literaturberichte sind nützlich aber schwer zu schreiben, und erst recht schwierig sind Handbuchartikel, die nicht einen festumrissenen Literaturbestand, sondern ein realweltliches Themenfeld abdecken sollen. Wenn dieses dann noch nicht einmal mit dem eigenen Forschungsfeld des Autors übereinstimmt, dann muß bei allem Fleiß die „Pflicht“ der systematischen Beiträge hinter der „Kür“ der freien Arbeiten qualitativ zurückfallen. Für den Leser jedenfalls, der an flächendeckender Systematik vielleicht weniger interessiert ist als an neuen Einsichten, bleibt dieses Nebeneinander des qualitativ Ungleichartigen in diesem Band eine dauernde Irritation.

2. Doch worum geht es im einzelnen?

Der Band gliedert sich in sieben Teile, von denen der erste nach dem anspruchsvollen Einleitungsaufsatz von *Kaufmann* und einem historischen Aufriß von *Grunow*, der die Entwicklung des öffentlichen Sektors mit dem Prozeß der Bürokratisierung gleichsetzt, den konzeptionellen Ansatz des Projekts in der Abgrenzung gegenüber der amerikanischen policy science (*Majone*) und gegenüber der ökonomistischen Finanzwissenschaft (*Gretschmann*) verdeutlichen soll. Angesichts der vielen anderen Herangehensweisen an die Analyse von Strukturen und Funktionen des öffentlichen Sektors, die in diesem Band ignoriert werden (beispielsweise die der neomarxistischen politischen Ökonomie oder der politikwissenschaftlichen vergleichenden Regierungslehre oder schließlich sogar die der Luhmannschen Systemtheorie), erklärt sich diese besondere Grenzziehung wohl in erster Linie aus der grundsätzlichen Nähe des Projekts zu den beiden kritisierten Ansätzen und der damit gegebenen Notwendigkeit, den eigenen Stand-

punkt deutlicher zu akzentuieren. Insbesondere *Gretschmann* kommt durch die Entgegensetzung einer am Staat orientierten älteren kontinentalen Finanzwissenschaft und der am Markt orientierten anglo-amerikanischen Public Finance zu einer Reihe bemerkenswerter Einsichten in die Aporien einer auf den methodischen Individualismus gegründeten normativen Theorie der öffentlichen Angelegenheiten.

Im zweiten Abschnitt werden unter der Überschrift „The Public Sector: Constitutional and Conceptual Problems“ recht heterogene Beiträge zusammengefügt. Die besondere, von der angelsächsischen Entwicklung grundlegend unterschiedene Ausbildung des kontinentaleuropäischen Staates und seine reale, nicht nur konzeptionelle, Abgrenzung gegenüber dem Bereich der Gesellschaft wird in einem schönen Aufsatz von *Dieter Grimm* nachgezeichnet. Ihm antwortet *Kaufmann* mit einem Essay zur zunehmenden Verwischung der Grenzlinien zwischen Staat und Gesellschaft im modernen Wohlfahrtsstaat. Dazwischen stehen *Vincent Ostroms* ideengeschichtliche Reflexionen über Hobbes und Montesquieu und die Möglichkeit der Überwindung des Leviathan durch eine bundesstaatliche Ordnung. *Gretschmann* bringt eine technische Erörterung der Schwierigkeiten der Erfassung und Abgrenzung des öffentlichen Sektors in der Wirtschafts- und Finanzstatistik, die durch *Christopher Hood's* Phänomenologie der parastaatlichen Einrichtungen sinnfällig ergänzt wird – und vielleicht auch durch *Jim Sharpes* Bericht über die kommunale Gebietsreform in Großbritannien und die Dysfunktionen der dadurch zu groß gewordenen unteren Verwaltungseinheiten.

Der dritte Abschnitt schließlich beginnt mit *Kaufmanns* für das ganze Projekt programmatischem Aufsatz über „The Relationship between Guidance, Control and Evaluation“, in dem er den öffentlichen Sektor als „multi-bureaucratic“ und den Staat nicht als „boundary maintaining system“, sondern als eine Vielzahl spezialisierter interorganisatorischer Netze beschreibt, um damit die Größenordnung des Problems von Steuerung, Kontrolle und Evaluierung zu charakterisieren.

Wie um die Schwierigkeiten der kollegialen Koordination zu illustrieren, folgen auf diesen programmatischen Aufsatz von *Kaufmann* eine Reihe eher verspielter Beiträge von *Vincent Ostrom*, *Martin Shubik* und *Reinhard Selten*, die um die Frage der Begründbarkeit der „golden rule“ („was Du nicht willst, das man Dir tu' . . .“) und um die theoretische Möglichkeit der kardinalen Nutzenmessung und des interpersonalen Nutzenvergleichs kreisen. Eher an praktischen Problemen interessiert sind *van Gunsterens* Aufsatz über die ethischen Rahmenbedingungen der Bürokratie und erst recht *Paul Sabatiers* Resumé der Lehren aus der Implementationsforschung (der Ermessensspielraum der „street level bureaucrats“ darf nicht unterschätzt werden; eine valide Evaluierung politisch-administrativer Programme ist erst nach fünf bis zehn Jahren sinnvoll). Am Ende des Abschnitts folgt mit *Andrew Dunsires* „Cybernetic View of Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector“ einer der intellektuellen Höhepunkte des Bandes, auf den ich noch zurückkommen werde.

Den vierten Abschnitt, „Comparing Institutional Modes of Coordination“ eröffnet *Krüsselberg* mit einem Referat der „ordnungstheoretischen“ Entgegensetzung von Marktwirtschaften und Zentralverwaltungswirtschaften und des Transaktionskosten-

Ansatzes. *Gretschmann* definiert Solidarität als freiwilligen Verzicht auf free-rider-Verhalten in Situationen, wo dieses „rational“ wäre, und kritisiert den Public-Choice-Ansatz, der auch für öffentliche Angelegenheiten an der Prämisse des egoistisch-rationalen Individualverhaltens festhält, mit dem plausiblen Einwand, daß ja auch der immer unterstellte ursprüngliche Sozialvertrag unter diesen Prämissen nicht hätte zustande kommen können. *Hegner* schließlich sieht Reziprozität, Loyalität und Altruismus als Aspekte der Solidarität, die nur in kleinen Gruppen oder unter Ausnahmebedingungen für sich allein geeignet wären, die Koordination sozialen Handelns zu gewährleisten. Er betont zu Recht deshalb die praktische Bedeutung von Mischformen der drei „reinen“ Koordinationsprinzipien (Markt, Hierarchie und Solidarität).

Abgesehen von einigen Verweisen *Hegners* auf die Krise des Sozialstaats bleiben alle drei Aufsätze (die trotz ihrer thematischen Verschränkung erstaunlich wenig Bezug aufeinander nehmen) auf der Ebene des Abstrakten und Prinzipiellen. Das gleiche gilt auch für *Roberta Herzbergs* und *Vincent Ostroms* anregende Erörterung des Für und Wider von Mehrheitswahlrecht und Verhältniswahlrecht, die in der skeptischen Schlußfolgerung gipfelt, kein Wahlsystem sei in der Lage, der „Stimme des Volkes“ zur Durchsetzung zu verhelfen, aber jedes sei in der Lage, dem Volk einen gewissen Einfluß auf kollektive Entscheidungen zu sichern. *Majone* schließlich verweist gegenüber Marktversagen und Bürokratieversagen auf die Leistungsfähigkeit – aber auch auf die inhärenten Grenzen – des „mutual adjustment by debate and persuasion“ (also der kontroversen Debatte unter Fachleuten) zur Klärung und Entscheidung komplexer Streitfragen.

Der fünfte Abschnitt, „Coordination in Interorganizational Relationships“ bleibt, wenn man die Beiträge von *Elinor Ostrom* und *Martin Shubik* ausklammert, auf die ich später zurückkommen werde, eher im Konventionellen: *Franz* versucht, die faktischen Entscheidungsregeln der Politikverflechtung statt aus dem Rational-Choice-Ansatz, den wir gewählt hatten, aus der systemtheoretischen Notwendigkeit der Komplexitätsreduktion zu erklären; *Schleicher* skizziert Koordinationsstrukturen auf dem Gebiet des Gewässerschutzes in drei Ländern; und *Franz*, *Rosewitz* und *Wolf* erörtern hier (warum nicht im vorangehenden Abschnitt?) die potentielle Koordinationsleistung von „Assoziationen“, ohne dabei freilich den Erklärungsanspruch der Korporatismustheorie voll auszuschöpfen. *Reese* schließlich reflektiert noch einmal das Scheitern von Veranstaltungen der politischen Langfristplanung in den siebziger Jahren und setzt nun seine Hoffnung auf Möglichkeiten der nicht-hierarchischen Koordination, die aber – abgesehen von Hinweisen auf die Tarifpolitik und auf Japan – nicht näher expliziert werden.

Die größte thematische Geschlossenheit erreicht der letzte große Abschnitt unter dem Titel „Accountability, Performance Evaluation and Control in Public Administration“ – vermutlich deshalb, weil hier mit Ausnahme des gedankenreichen Beitrags von *Christopher Hood* in erster Linie referierende Überblicks-Darstellungen zusammengefaßt werden. In seinem Einleitungsaufsatz betont *Wirth* den engen Zusammenhang von Programmkoordination und Kontrolle; *Arvidsson* und *Sigg* behandeln aus der

Sicht des Praktikers die Möglichkeiten und Grenzen der Rechnungsprüfung als Instrument der Erfolgs- und Effizienzkontrolle; *Hellstern* (dessen kenntnisreiche Darstellung der Evaluierungsforschung aus dem dritten Abschnitt auch hier hätte ihren Platz finden können) behandelt die Möglichkeiten der parlamentarischen und der gerichtlichen Kontrolle des Verwaltungshandelns – wobei im letzten Falle die interessante These einer zunehmenden Konvergenz zwischen den kontinentaleuropäischen und anglo-amerikanischen Rechtssystemen wohl in größerem Detail entwickelt werden müßte, um ein Urteil über ihre Tragfähigkeit zu ermöglichen. *Grunow* schließlich betont die Bedeutung der internen Verwaltungskontrollen so sehr, daß die These Gefahr läuft, tautologisch zu werden: Selbstverständlich müssen auch externe Kontroll-Interventionen intern umgesetzt werden – die Frage ist also eher, unter welchen Bedingungen man sich auch ohne externen Anstoß auf die internen Kontrollen verlassen dürfte.

3. Worin aber liegt nun, nach diesem unerträglich kursorischen Überblick, der wesentliche Ertrag dieses großen Unternehmens – was davon hilft uns, unsere Situation neu zu definieren und die Chancen der Selbststeuerung sozialer Systeme zu erhöhen? Aus der notwendigerweise subjektiven Sicht des Rezensenten kommen dafür insbesondere zwei Thesen in Betracht, die in dem vorliegenden Band mit größerer Deutlichkeit und Plausibilität entwickelt wurden als in der bisherigen Literatur:

(1) Mein erstes Interesse gilt *Elinor Ostroms* Aufsatz „A Method of Institutional Analysis“. Er beginnt mit dem Hinweis darauf, daß die theoretische Dichotomisierung von Markt und Hierarchie die Entwicklung umfassenderer theoretischer Ansätze behindere, „which could be used to predict and explain behaviour in all types of institutional arrangements“. (S. 459) Dementsprechend skizziert die Autorin eine Taxonomie von Variablen, die für die Analyse beliebiger institutioneller Arrangements geeignet sein sollen. Zentralbegriff ist die „action arena“, in der weiter zwischen der „action situation“ und den „actors“ zu unterscheiden ist. Beide sollen jeweils durch eine Mehrzahl von Merkmals-Dimensionen vollständig beschrieben werden können – die „Situations“ durch die Identifikation der jeweiligen „participants“, „positions“, „outcomes“, „action-outcome linkages“, „information“, „control“, „costs and benefits of outcomes and actions“ und schließlich der „number of iterations of the situation itself“. Ähnlich differenziert soll die Charakterisierung der Akteure erfolgen. Zusätzlich sollen die die Struktur der Arena bestimmenden Faktoren („rules“, „states of the world“, „structure of the wider community“) und die „linkages among action arenas“ erfaßt werden. Wenn dann alle relevanten Variablen empirisch oder durch plausible Annahmen spezifiziert sind, sollte der Wissenschaftler in der Lage sein, „actions and results“ vorherzusagen (S. 460).

Dies ist in der Tat ein großer Anspruch, dessen Einlösbarkeit die Möglichkeiten der empirisch-theoretischen Sozialwissenschaften in geradezu revolutionärer Weise erweitern müßte. Aber handelt es sich hier um einen wenigstens im Prinzip einlösbaren Anspruch? Die Autorin unterscheidet bei den „action situations“ acht Merkmalsdimensionen, bei den „actors“ vier und bei den „rule configurations“ sieben. Unterstellt man nur, daß auf jeder dieser Merkmalsdimensionen wenigstens drei Ausprägungen

theoretisch unterschieden werden müssen, so käme man allein damit auf mehr als 6.000 mögliche Konfigurationen von Situationen, Akteuren und Verhaltensregeln – und dabei wäre der Einfluß der für Erklärungen und Vorhersagen ebenfalls relevanten unterschiedlichen „states of the world“ noch gar nicht berücksichtigt. Für jede dieser Konfigurationen ginge es dann darum, theoretisch begründete und empirisch gehaltvolle Hypothesen zu spezifizieren und zu überprüfen – und selbstverständlich hätte man bei alledem immer noch keine Gewähr dafür, daß das theoretische Modell auch alle tatsächlich wirksamen Einflußfaktoren erfaßt. Kurz: Das hier skizzierte Forschungsprogramm wird durch die Gesetze der Kombinatorik ebenso zum Scheitern verurteilt, wie jener frühere Versuch einer flächendeckenden Taxonomie sozialer Sachverhalte, den Harold Lasswell und Myres MacDougal in den fünfziger Jahren an der Yale Law School unternommen haben.

Da hilft auch der Verweis auf das „prisoner's dilemma“ und andere spieltheoretisch definierte Typen von Handlungssituationen nicht weiter (S. 461), die gewiß bedingte Vorhersagen über das wahrscheinliche Entscheidungsverhalten der Akteure zulassen – die aber gerade nicht mit den Mitteln einer flächendeckenden Taxonomie entdeckt und erklärt wurden.

Trotzdem hat, so meine ich, der hier skizzierte Ansatz großen heuristischen Wert. Er wird deutlich in *Elinor Ostroms* zweitem Beitrag über „Multiorganizational Arrangements and Coordination“ (S. 495 ff.). Sie setzt sich hier mit dem scheinbaren Widerspruch zwischen den Ergebnissen der ökonomischen Theorie der Politik (Downs) und der ökonomischen Theorie der Bürokratie (Niskanen) auseinander und zeigt, daß Niskanens Ergebnisse durch die stillschweigende Unterstellung zweier Entscheidungsregeln bestimmt werden, die in der Realität variieren oder jedenfalls variiert werden könnten. Die eine betrifft die Zulassung oder Nichtzulassung von Konkurrenz zwischen den Anbietern öffentlicher Leistungen, die andere (die sogenannte „reversion rule“) bestimmt, was der Fall sein soll, sofern eine einvernehmliche Entscheidung nicht zustande kommt. Das Beispiel demonstriert überzeugend den Wert der Taxonomie für eine systematische Vervollständigung der theoretischen Spezifikation von (auf andere Weise) entdeckten und begründeten Modellen. Aber dies werden, so denke ich immer, Partial-Modelle bleiben.

Die Hoffnung, daß wir einmal dahin kommen könnten, die Gesamtheit der sozialen Wirklichkeit in einem umfassenden theoretischen Modell zu erklären (und gar noch vorherzusagen) scheint mir vermessen. Aus Gründen, die *Martin Shubik* in seinem Beitrag über „The Games within the Game“ (S. 571 ff.) andeutet, ist die theoretische Erklärbarkeit realweltlicher Ereignisse an sehr restriktive Voraussetzungen gebunden, deren Vorliegen nicht generell unterstellt werden kann. Normalerweise überkreuzen sich die Kausalketten in der Wirklichkeit, so daß „the microdynamics which determine the direction of development of a society are seen even by the most perceptive, after the event, if they are seen at all“ (S. 571). Wir müssen uns also, so meine ich, als Sozialwissenschaftler damit abfinden, daß wir mit unseren theoretischen Modellen immer nur begrenzte und historisch kontingente Segmente der Wirklichkeit erklären

können – was nicht ausschließt, daß wir den Bereich des Erklärbaren noch weit über das heute Erreichte hinaus ausdehnen können.

(2) Die zweite These, die ich herausgreifen möchte, liegt näher bei den zentralen Intentionen der Herausgeber. In gewissem Sinne kann man ja den gesamten Band als eine – leider nicht explizit geführte – Auseinandersetzung mit der Systemtheorie Niklas Luhmanns interpretieren, welche die Möglichkeit einer bewußten Selbststeuerung moderner Gesellschaften grundsätzlich verneint. Dabei kommt die Problemsicht der Herausgeber der Luhmannschen Skepsis zumindest nahe: Der öffentliche Sektor hat sich so stark differenziert und ist so sehr mit den anderen gesellschaftlichen Sektoren verflochten, daß die mit der Steuerungs-Metapher fast immer unterstellten Voraussetzungen einer aus einheitlicher Absicht hervorgehenden Willensbildung und Willensdurchsetzung des „Staates“ nicht oder nicht mehr gegeben sind.

Anders als bei Luhmann soll hier freilich die Hoffnung auf gesamtgesellschaftliche „guidance“ und „control“ nicht preisgegeben werden – sie wird lediglich von der nicht mehr plausiblen Vorstellung einer direkten, intentionalen Steuerung abgelöst und auf die Möglichkeiten der durch richtig gewählte institutionelle Arrangements vermittelten indirekten Steuerung umgelenkt. Die theoretischen Grundlagen dafür liefert *Dunsires* Beitrag (S. 327–346), der aus kybernetischer Sicht gerade das „polylemma“ widersprüchlicher Anforderungen an staatliches (genauer: administratives) Handeln als eine eigenartige (aber nicht einzigartige, weil sich dafür in Natur und Technik durchaus Analogien finden lassen) Form des durch selektive Verstärkung beeinflussbaren System-Gleichgewichts interpretiert. Die Anregung wird aufgegriffen von *Hood* (S. 765–783), dessen Unterscheidung zwischen zwei Begriffen von „control“ („control“ und „interpolable balance“) den „Kontrolle“-Begriff der deutschen Sprache von der (im Englischen damit vermengten) Bedeutung der indirekt wirkenden „Regelung“ trennt: Die Bedingungen des „manipulable polylemma“ können beeinflusst, und die „Haltepunkte“ der nicht gesteuerten Selbstbewegung komplexer Systeme können absichtsvoll verändert werden.

Wo aber liegen die Ansatzpunkte für solche Formen der institutionellen Steuerung? *Dunsire* und *Hood* sehen die Voraussetzung im Konflikt zwischen gegenläufigen Tendenzen oder antagonistischen Kräften im System selbst, deren annäherndes Gleichgewicht auch durch verhältnismäßig schwache externe Interventionen in der einen oder anderen Richtung verschoben werden kann. Über diese recht mechanistische Vorstellung (die *Dunsire* durch die Analogie einer von zwei einander entgegenwirkenden Federn in ihrer Position fixierten Tischlampe illustriert) hinaus geht der Schlußbeitrag von *Kaufmann*, *Majone* und *Ostrom* (S. 787–804). Sie sehen das Koordinationsproblem im öffentlichen Sektor in erster Linie als Bedrohung der (andernfalls erreichbaren) kollektiven Rationalität durch individualistische Verhaltens-Kalküle – also durch das Free-Rider-Problem, die Tragedy of the Commons und das Prisoners' Dilemma. Nötig wären deshalb Institutionen und Entscheidungsregeln, die auch über lange Handlungsketten hinweg die Reziprozität zwischen den Akteuren sichern können. Deren Durchsetzung würde auch nicht notwendigerweise durch egoistische Interessen blockiert,

weil ja die künftige Wirkung institutioneller Reformen für die heutigen Akteure eher unter einem „veil of ignorance“ verborgen bleibt als die Wirkungen einer unmittelbar-inhaltlichen Reformpolitik (S. 794).

Aber haben wir das Wissen für solche institutionellen Reformen? Gegen von Hayeks Skepsis setzen die Autoren auf Montesquieu und die Federalist Papers und die „equilibrating tendencies among multiple centers of power“. In geradezu Habermas'schem Optimismus hoffen sie darauf, daß das Gleichgewicht der Kräfte nicht in die Selbstblockade oder in den gewaltsamen Konflikt führen, sondern Gelegenheiten schaffen werde „for people to come together and explore the underlying community of interest that is shared by opposite and rival interests“ (S. 797/98). Dies ist gewiß nicht ausgeschlossen – wenn keiner gewinnen kann, lohnt es sich, nach gemeinsamen Interessen zu suchen. Aber welche Garantie gibt es dafür, daß das einvernehmliche Problem Solving nicht im egoistischen und deshalb selbst-blockierenden Bargaining enden sollte? Die Autoren erörtern das Problem in ihrer Abgrenzung gegen den Transaction-Cost-Ansatz von Oliver Williamson, der die Kosten des „opportunistischen“ Bargaining und seiner Vermeidung durch Mißtrauen und Kontrollen betont. Ihre Antwort ist – leider – nur die Affirmation von „solidarity, trust and sympathy“ als Vorbedingung für „productive social interaction“ und „enduring social arrangements“ (S. 801).

Dies ist nicht falsch. Aber um wieviel spannender hätte der Band ausfallen können, wenn eine so prägnante These nicht im Nachwort angedeutet, sondern zur Leitfrage des gesamten Vorhabens gemacht worden wäre. Dann hätte man wohl die Funktionen und Dysfunktionen der Machtbalance differenzierter herausarbeiten können und ebenso die funktionalen Äquivalente und Differenzen im Vergleich zu den Formen der hierarchischen und hegemonialen Koordination, die hier wohl etwas zu schlecht wegkommen. Vor allem aber hätte man dann vielleicht die große Chance des international zusammengesetzten Bielefelder Kollegiums noch besser genutzt für die empirische Exploration der offenbar höchst unterschiedlich entwickelten Selbststeuerungsfähigkeit unterschiedlicher Länder. Nicht überall sind ja die institutionellen Bedingungen ganz so ungünstig wie in der Bundesrepublik (und in den Vereinigten Staaten) – und wer hätte besser als die in Bielefeld versammelten Kollegen unserer Neigung entgegenzutreten können, den Lärm der querelles allemandes für das Rauschen des Weltgeistes zu halten?

Köln

Fritz W. Scharpf

George G. Brenkert, *Marx's Ethics of Freedom*. London: Routledge and Kegan Paul, 1983, XII + 263 p.

„Marx kritisiert den Kapitalismus nicht wegen seiner Ungerechtigkeit.“ Dies ist vielleicht einer der überraschendsten Sätze des gehaltvollen und anregenden Werkes von Dr. Brenkert, *Marx' Ethik der Freiheit (Marx's Ethics of Freedom)*. Das Zitat muß

ARSP (Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie), Bd. LXXIII/4 (1987)
© Franz Steiner Verlag Wiesbaden GmbH, Sitz Stuttgart